TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMA SÜRECİNDE YER ALAN REFORMLARIN AĞBAĞ ANALİZİ*

Emine ÇELİKSOY**

ÖZ

Bu çalışma Türkiye'de 1620-1991 yılları arasında kamu politikası üretme sürecinde önemli birer aktör olan reform çalışmalarının ağbağ analizini ortaya çıkarmak için yapılmıştır. Araştırmanın amacı bu aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri ve bu ilişkilerin ortaya çıkardığı yapıyı incelemektir. Çalışmanın teorik çerçevesi Türkiye'de kamu politikası oluşturulması sürecinde yer alan aktörlerin kimler ve bu aktörler arasındaki ilişkilerin neler olduğunu araştırmak için oluşturulmuştur.Nicel bir çalışmadır. İkincil veriler kullanılmıştır. Risaleler ve raporlar incelenmiştir. Veri toplama yöntemlerinden tarama yöntemi kullanılmış, belgeler üzerinden geçmiş veriler incelenmiştir. Bu yöntem paralelinde ağbağ analizi tekniği kullanılmıştır. Araştırmanın sonuçlarına göre 1620-1991 yılları arasında geçen sürede saptamalar ve çözüm önerileri güncelliğini korumaktadır. Türk devlet tarihindeki siyasal olaylar kamu politikası süreci açısından daima önem arzetmiştir. Reform çalışmalarına "devleti kurtarmak" penceresinden bakılmaktadır. Bu durum aynı çözüm önerilerinin yinelenmesi sonucunu doğurmaktadır.

Anahtar Kavramlar: Ağbağ Analizi, Kamu Politikası, Reform Çalışmaları.

A NETWORK ANALYSIS TEST LOCATED IN THE PROCESS OF CREATING PUBLIC POLICY REFORMS IN TURKEY

ABSTRACT

This paper examines social network analysis of reform projects that one each important as an actor in the process of public policy in Turkey over the period 1620-1991. The purpose of the study is to reveal relationships between actors each other and the structure of relations. Theoretical framework of this study to investigate who are the actors and what are relationships between the actors contained in the process of creating public policy in Turkey. It is a quantitative study. Secondary data are used. Reports have been examined. Screening method was used from data collection methods, documents have been reviewed through history. This method was used in parallel with network analysis technique. According to results of the study, determinations and suggestions of solution are up to date during the period between 1620-1991. Events of Turkey's political history have always been important in terms of the process of public policy. Reform projects seem as if "Save the Government". This situation has resulted in duplication of the same solutions.

Keywords: Network Analysis, Public Policy, Reform Project.

---

* Bu çalışma 10. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda sunulan "***Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yer Alan Reformların Ağbağ Analizi"*** başlıklı bildiriden oluşturulmuştur.

** Dr.Öğr.Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

GİRİŞ

Türkiye'de mevcut devlet geleneğinin başlıca özellikleri; tarihsel olarak aşırı merkeziyetçi, güçlü bir imparatorluk devletinin özelliklerini taşıyan ve yukarıdan aşağıya yönetim anlayışının egemen olduğu bir devlet olarak sıralanabilir (Heper,1985). Devlet geleneklerinin oluşumunda devletin kendini devamı yada mirasçısı saydığı devlet/devletlerin önemi büyüktür. İçinde bulunulan coğrafi konum, bu coğrafyada yer alan devletler ile ilişkiler, devletin vatandaşlarının etnik ve dini yapısı devlet geleneğinin oluşmasında yer alan diğer önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de devlet geleneği açısından eski Türk Devletleri'nden, Selçuklu Devleti'nden ve Osmanlı Devleti'nden etkilenmiştir. Bununla birlikte bulunduğu coğrafyada yer alan devletlerinde bu geleneğe katkıları olmuştur. İslamiyet'inde yapı, süreç ve uygulamalara yansıması söz konusudur.

Türk kamu yönetiminin yapı, süreç ve uygulamalarına ilişkin özellikleri büyük ölçüde tarihi ve kültürel mirasından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti, eski Türk Devletleri, Selçuklu Devleti ve Osmanlı Devleti'nin yönetim mirasını almış ve kendi ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlemeye çalışmıştır. Osmanlı Devleti tarih itibariyle varlığını sürdüren en son devlet olması sebebiyle en çok etkilenilen devlet olmuştur. Ancak bu düzenlemelerin sistemin yapısı ile mahiyetini kökten inşa edecek tarzda olduğunu söylemek doğru olmayacaktır (Tutum,1995:140). Devralınan devlet geleneği köklü değişikliklerle değil yeni sistemin ihtiyaçları doğrultusunda çeşitli düzenlemelerle devam ettirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yönetim yapısı kuruluşundan itibaren devletin üstlendiği görevlere uygun biçimde merkeziyetçi niteliğini güçlendirmiştir. Ulusal ve uluslararası ilişkilerde güvenlik ve huzurun sağlanması amaçları ile idari yapı içişleri, adalet, milli savunma temeli üzerinde gelişmiştir (Tutum,1995:140). Bu idari yapı Osmanlı Devleti'ndeki yapı ile benzerlikler taşımaktadır.

Türk devlet geleneğinde güçlü devlet olmanın yansımalarından biri olarak yönetim hep yukarıdan aşağıya yani kamu yönetimlerinden vatandaşa doğru gerçekleşmektedir. Kamu politikası süreci de bu anlayıştan etkilenmiştir. Yönetim tarihimizde düşünürlerin hükümdarlara yazdığı risaleler-nameler ve uzmanların hazırladığı projelerde doğrudan sürece katkı sağlamıştır. Türkiye'de kamu politikası oluşturma sürecinde yer alan reform çalışmaları birer aktör görevi üslenmişlerdir.

Ağbağ, bir bağlantılar kümesi ya da ilişkiler örgüsüdür (Öztaş, 2007). Bir ağbağı meydana getiren üç ana unsur: aktörler, aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri yani bağlar ve bu ilişkiler yumağının ortaya çıkardığı yapı olarak sıralanabilir. Bu aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri ve bu ilişkilerin ortaya çıkardığı yapıyı incelemek amaçlanmaktadır.

Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyut kamu politikaları oluşturmak, bu politikaların yalnızca kağıt üzerinde kalması sonucunu doğuracaktır. Ülkemizde uygulaması "bitmeyen senfoniye" dönüşen ve "vatanın nasıl kurtarılacağı" düşüncesi etrafında şekillenen reform çalışmalarına sıkça rastlanmaktadır. Osmanlı Devleti'nin son dönemine damgasını vuran "devletin kurtarılması düşüncesi" Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de zihni arka planı oluşturmuştur. Sorunlara sürekli bir kriz haleti ruhiyesi içinde ve "var olma" penceresinden bakılmıştır (Aykaç vd., 2003: 155).

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu politikası(public policy) devletin yürütme organının ve onun bürokrasisinin bir eylem programıdır. Kamu politikası yasaların kendisine görev ve sorumluluk yüklediği bir konuda, görevli ve sorumlu olan kamu kurumu ya da kamu çalışanı eliyle gerçekleştirilen tüm eylem, işlem ve sözleşmelerdir (Akdoğan, 2011:75-76). Kamu politikası, devletin yapmayı tercih ettiği ya da tercih etmediği her şeydir (Dye,1987:2) . Devlet kamu hizmetlerini yürütebilmek amacıyla kararlar almaktadır. Devletin aldığı bu kararlar kamu politikaları olarak adlandırılmaktadır (Biçer, Yılmaz, 2009: 48).

Her dönemde devletin vatandaşın gözünde meşruluğunu sağlaması önemli bir konudur. Vatandaşın gözünde devletin meşruluğu doğru kararlar almakla aslında doğrudan ilgilidir. Örneğin günümüzde vatandaşlar hükümetin doğru kamu politikaları oluşturup uygulamak suretiyle kendi için en uygun yönetimin sağlanabileceğini düşünmektedir. Vatandaşlar yoksulluk, güvenlik-terör, kentleşme sorunu olan bir ülkede doğru kamu politikaları ile devletin yoksulluğu ortadan kaldırabileceğini; terörü önleyip huzuru ve güveni oluşturabileceğini; sağlıklı kentleşmeyi sağlayabileceğini düşünmektedir (Demir, 2011:107).

Kamu politikası ile ilgili literatür incelendiğinde bu kavramın batılı gelişmiş ülkelerde doğduğunu ve küreselleşme süreci ile daha az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere "ihraç edilmiş" bir kavram olduğunu söyleyebiliriz (Wayne,1995: 16) . Günümüzde kullanılan modern anlamında olmayan lakin kamu politikaları oluşturma sürecinde idare tarihimizde rol alan aktörler vardır. Hem Selçuklu Devleti'nde hem de Osmanlı Devleti'nde padişahlara ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde günümüzde devlet yöneticilerine alacakları kararlar noktasında bilgi veren danışmanlar vardır. Danışmanların devlet yönetimi noktasında kararların isabet şansını artırması noktasında katkıları olmaktadır. Danışmanlık işlevi en genel tabiriyle devleti yönetenlere destek vermek olarak tanımlanabilir. Bu destek mekanizması tarih boyunca lala, atabey, nedim, müsteşar gibi farklı isimler almıştır (Babaoğlu, Yıldız,2015: 85). Bu danışmanlar ve diğer devlet adamlarının dönemin padişahlarına yazdıkları risaleler devlet yönetimi ile alakalı önemli bilgiler içermektedir. Farklı isimler alsalar da esas olarak yaptıkları işin mahiyeti değişmemektedir. Günümüzde kullanılan modern anlamında olmasa da Türk İdare Tarihi'ni incelediğimizde devletin alacağı kararlarda onlara yardımcı olan, alınacak karar ile ilgili gerekli bilgiler öncesi

araştırma yapan yardımcılardan bahsedebilmekteyiz. Bu kişiler kamu politikası alınması sürecinde karara katkı sağlamışlardır.

Ağ yaklaşımı, ağbağ yönetimi, network yönetimi, sosyal ağ düzeneği sosyal bilimler literatüründe aynı anlamda kullanılmaktadır. Ağbağ yönetimi bireyi, diğer bireylerle olan ilişkileri ve çevresi ile etkileşimleriyle birlikte bir bütün olarak incelemektedir. Ağbağ analizi ise olayları, ilişkileri çok yönlü olarak analiz etmektedir. Bu durum sosyal, siyasi, ticari yapı ya da yapıları neden-sonuç ilişkisi içinde açıklayabilmektedir. Ağbağ yönetimi hem bireylerin hem de ilişkilerin ve bu ilişkilerin etkilerinin de incelendiği bir yaklaşımdır. Ağbağ analizi beş önemli özelliği bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar; aktörlerin birbirlerine bağlandığı ilişkileri yapısal olarak incelemesi, sistematik görgül verilere dayanması, grafik çizimlerin çalışmalarda yer alması, sayısal modellemelere dayanması ve ampirik bir bilim olmasıdır (Freeman, 2004: 3,5).

Tek bir ağbağ yönetiminden ya da tek bir ağ kuramından bahsetmek mümkün değildir. Yapılan farklı çalışmalarla ağbağ yönetiminin farklı boyutları ele alınmıştır. Bu durum ilgili literatürün gelişimine katkı sağlamıştır. Coleman'ın ağ kapalılığı kuramı, Burt'ın yapısal boşluk kuramı, Granovetter'in zayıf bağların gücü kuramı ve Milgram'ın küçük dünya kuramı da ağ kuramları arasında yer almaktadır. Aynı zamanda ağ kapalılığı kuramı ve yapısal boşluk kuramı sosyal sermaye alanında da incelenebilmektedir (Coleman, 1988: 104; Burt, 1992: 27).

II. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada analiz düzeyimiz reform çalışmalarıdır. Araştırma alanı 1620 yılından itibaren Osmanlı Devleti'nde ve 1991 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde gerçekleştirilmeye çalışılan reform çalışmalarıdır. 1620-1991 yılları arasında gerçekleştirilen reform çalışmaları incelenecektir.

Reform çalışmalarından Kitabı Müstebat, Koçi Bey Risalesi, Katip Çelebi Risalesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi, Prens Sabahattin: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet, Dorr Raporu, Thornburg Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu, Martin-Cush Raporu, Gruber Raporu, Hanson Raporu, Baade Raporu, Chaillaux-Dantel Raporu, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Mook Raporu, Fisher Raporu, Podol Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi araştırılmaya dahil edilmiştir.

Araştırmaya dâhil edilen risaleler ve raporların bir kısmının metinlerinin günümüze kadar gelememiş olması, kaybolması sonucunda bu çalışmaları inceleyen diğer kaynaklardan faydalanılmıştır.

Araştırma nicel bir araştırmadır. Çalışmada ikincil veriler kullanılmıştır. Risaleler ve raporlar incelenmiştir. Günümüze ulaşan risaleler ve raporlar ikincil veri kaynağı olarak incelenmiştir. Günümüze ulaşmayan eserler için bu eserleri kendi çalışmalarında inceleyen diğer çalışmalar ikincil veri kaynağı olarak değerlendirilmiştir. Veri toplama yöntemlerinden tarama yöntemi kullanılmış,

belgeler üzerinden geçmiş veriler incelenmiştir. Bu yöntem paralelinde ağbağ analizi tekniğinden yararlanılmıştır. Ağbağ analizinde reform çalışmaları arasındaki bağlar şu esasa göre tanımlanmıştır: Eğer reformlar arasında doğrudan bir ilişki (benzer görüşler, aynı dönem içinde değiller ise) yoksa bağın kuvveti 0 olarak belirlenmiştir. Reform çalışmaları aynı dönem içinde değiller, ama biri diğerinin saptamalarını, önerilerini paylaşıyorsa ilişkinin değeri 1 olarak belirlenmiştir. Reform çalışmaları aynı dönem içindelerse ve ilişkileri varsa (saptamaları, önerileri ortak ise) bu ilişkinin gücü 2 olarak tanımlanmıştır.

Benzer fikri yaklaşımlar için kod listesi oluşturulmuştur. Bu çerçevede benzer fikri yaklaşımlar için aşağıdaki kod listesinden yararlanılacaktır: Merkeziyetçilik, memurlarla-yöneticilerle ilgili sorunlar, mali sorunlar, liberal politikalar, devletçi politikalar, iktisadi konular.

Dönemler Osmanlı Devleti'nde reform düzenlenmeleri, Türkiye Cumhuriyeti Devleti kuruluş dönemi kamu yönetimini modernleştirme çalışmaları, II. Dünya Savaşı sonrası dönem, planlı ekonomi politikaları dönemi, 12 Mart 1971 siyasal bunalımı ve yönetimin yeniden düzenlenmesi dönemi olmak üzere beşe ayrılmıştır (Yayman, 2005:2). 1980 'ler Türkiye'de idari reform kavramında paradigma değişiminin yaşanmaya başladığı yıllardır. Yine bu yıllarda devlet reformu fikri yaygınlaşmıştır. Bu sebeple idari reformlar ile devlet reformları aynı çalışmada aynı mahiyette ele alınmamıştır. 1980'li yıllar bu sebeple kendi içinde daha detaylı olarak dönemlere ayrılmamıştır.

Çalışmada UCINET paket programı kullanılmıştır. Ağbağ analizi ile yakınlık (closeness centrality), derece merkeziliği (freeman degree centrality), kümelenme analizi (cluster analysis) değerlerine bakılmıştır.

Yakınlık, en basit ifade ile bir birim diğer birimlerle birçok bağlantıya sahip ise bu birim ağda merkezi konumdadır. Yakınlık, bir aktörün ağdaki diğer aktörlere doğrudan veya dolaylı olarak yakınlığının derecesidir. Yakınlık, bir bireyin ağdaki diğer bireylere en kısa uzaklıklarının terslerinin toplamı ile ölçülmektedir. Bu ölçüm ile ilgili aktörün ağdaki diğer aktörlere ne kadar hızlı ulaşabileceğini göstermektedir (Gürsakal, 2009). Derece merkeziliği aktörün ağdaki diğer aktörlerle olan doğrudan bağlantıların sayısıdır. Derece ağbağ içindeki aktörlerin birbirleri ile bağlantılarının toplam sayısı olarak tanımlanmaktadır. Kümelenme analizi ağbağ içindeki aktörlerin diğer aktörler ile aralarındaki doğrudan bağlantılarının bir ölçüsüdür. İki komşu aktörün bağlantı olasılığını verir. Bu çalışmada hangi aktör ya da aktörlerin daha çok bağlantıya sahip olduğunu anlamlandırmamız açısından bu analizler önem kazanmaktadır.

III. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Çalışmada ele alınan reform çalışmalarının birbirleriyle olan ilişkileri 0-2 arasında numaralandırılmıştır. Eğer reformlar arasında doğrudan bir ilişki (benzer düşünceler, aynı dönem içinde değiller ise) yoksa bağın kuvveti 0 olarak

belirlenmiştir. Reform çalışmaları aynı dönem içinde değiller, ama biri diğerinin saptamalarını, önerilerini paylaşıyorsa ilişkinin değeri 1 olarak belirlenmiştir. Reform çalışmaları aynı dönem içindelerse ve ilişkileri varsa (saptamaları, önerileri ortak ise) bu ilişkinin gücü 2 olarak tanımlanmıştır. Söz konusu ilişki EK Tablo: 1'de sunulmaktadır.

Reform çalışmaları arasındaki ilişki Ek Şekil:1'de sunulmaktadır.

Reform çalışmaları arasındaki yakınlık (closeness centrality) Ek Tablo:2'de sunulmaktadır.

Yakınlığı (closeness centrality) en yüksek olan reform çalışması İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, en düşük olan çalışma Baade Raporudur. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu kod listesinde yer alan kavramların birçoğuna değinmiştir. Sorun alanları ve çözüm önerileri bağlamında diğer on sekiz aktör ile ilişki içerisindedir. Baade Raporu kod listesinde yer alan kavramlardan yalnızca birine değinmiştir. Sorun alanları ve çözüm önerileri bağlamında bir aktör ile ilişki içerisindedir.

Reform çalışmaları arasındaki derece merkeziliği(freeman degree centrality) Ek Tablo:3'de sunulmaktadır.

Derece merkeziliğine baktığımızda ağdaki en merkezi aktörlerin Martin-Cush Raporu ve Gruber Raporu olduğunu görmekteyiz. Her iki aktörün dönemlerindeki aktörlerle sıkı ilişkiler ve dönemleri dışındaki aktörlerin hemen hepsiyle ilişki içinde olduklarını görmekteyiz. En az merkezi olan aktör ise Baade Raporu'dur. Ağda yalnızca bir aktör ile ilişki içerisindedir.

Reform çalışmalarının kümelenme analizi (cluster analysis) Ek Şekil: 2'de sunulmaktadır.

Yirmibir aktörün yer aldığı analizde yalnızca üç aktör ağdaki diğer aktörlerle uzaktır. Prens Sabahattin:Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet, Hanson Raporu, Baade Raporu diğer raporlardan ele aldıkları sorunlar ve çözüm önerileri bağlamında ayrılmaktadır. Kümelenme analizinde de bu durum açıkça görülebilmektedir. Bu üç aktör bir küme diğer on sekiz aktör bir kümeyi oluşturmaktadır.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri, tarihsel ve kültür mirasından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti Osmanlı Devleti'nin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır (Tutum,1994:140).

Bu durum kamu politikalarının oluşturulması sürecinde de değişmemiştir. Merkeziyetçi devlet teamülleri devam ettirilmiştir. Osmanlı Devleti'nde dönemin düşünürleri, bürokratları tarafından reform çalışmaları yönlendirilmiştir. Bu dönemde Kitab-ı Müstebat (1620), Koçi Bey Risalesi

(1631), Katip Çelebi Risalesi (1652), Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi (1742), Prens Sabahattin'in Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet ile ilgili fikirleri öne çıkan çalışmalardır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de yabancı ve yerli uzmanlar devlet eliyle reform çalışmaları hazırlamaları için görevlendirilmiştir. Dorr Raporu (1933), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951), Gruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962), Podol Raporu (1963), MEHTAP (1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972), KAYA (1991) önemli çalışmalardır.

1620-1991 yılları arasında yapılan reform çalışmaları birkaç istisna dışında ele aldıkları konular, çözüm önerileri bağlamında ortak noktalar barındırmaktadır. Dolayısıyla 1620'li yıllardan 1990'lı yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetiminin sorunlarının değişmediğini ve bu sorunlara ilişkin etkin çözümlerin üretilemediğini söylemek mümkündür.

Reform çalışmalarının birçoğu kendinden önceki çalışmaların tekrarından ibarettir.1620-1991 yıllarını kapsayan geniş bir zaman diliminde reform çalışmaları arasında ağbağlar çıkıyor olması sorunların çözülemediğinin, çözüm önerilerinin tekrarlandığının ispatı niteliğindedir.

Yakınlığı (closeness centrality) en yüksek olan reform çalışması İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, en düşük olan çalışma Baade Raporu'dur. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu kod listesinde yer alan kavramların birçoğuna değinmiştir. Sorun alanları ve çözüm önerileri bağlamında diğer on sekiz aktör ile ilişki içerisindedir. Baade Raporu kod listesinde yer alan kavramlardan yalnızca birine değinmiştir. Sorun alanları ve çözüm önerileri bağlamında bir aktör ile ilişki içerisindedir.

Derece merkeziliğine baktığımızda ağdaki en merkezi aktörlerin Martin-Cush Raporu ve Gruber Raporu olduğunu görmekteyiz. Her iki aktörün dönemlerindeki aktörlerle sıkı ilişkiler ve dönemleri dışındaki aktörlerin hemen hepsiyle ilişki içinde olduklarını görmekteyiz. En az merkezi olan aktör ise Baade Raporu'dur. Ağda yalnızca bir aktör ile ilişki içerisindedir.

Yirmibir aktörün yer aldığı analizde yalnızca üç aktör ağdaki diğer aktörlerle uzaktır. Prens Sabahattin: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet, Hanson Raporu, Baade Raporu diğer raporlardan ele aldıkları sorunlar ve çözüm önerileri bağlamında ayrılmaktadır. Kümelenme analizinde de bu durum açıkça görülebilmektedir. Bu üç aktör bir küme diğer on sekiz aktör bir kümeyi oluşturmaktadır.

Bu analizler daha geniş bir zaman dilimini içerecek biçimde başka çalışmalar içinde yapılabilir.

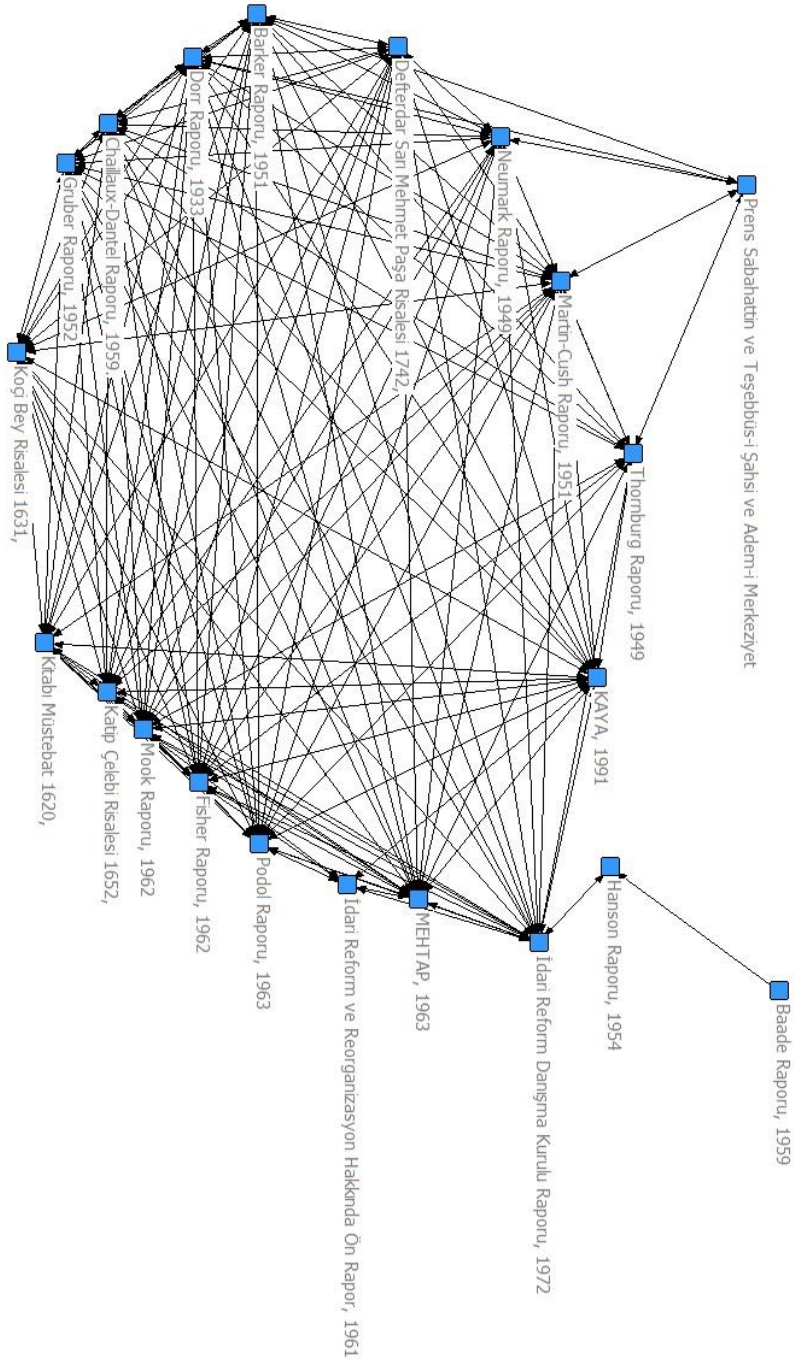
Kamu politikası oluşturma sürecinde birer aktör görevi üslenen reform çalışmaları Osmanlı Devleti'nden itibaren Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde 1990'lı yıllara kadar yerlerini korumuşlardır. Çok geniş sayılabilecek bir zaman diliminde toplumsal, siyasal, ekonomik gelişmelere paralel olarak değişmesi beklenen kamu politikalarının yapım sürecinde yer alan reform çalışmaları gelinen noktada hemen hemen hiç değişememiştir. Bu geniş zaman diliminde sorunların birbirini tekrarlaması ve aynı çözüm önerilerinin hala sunulması reform çalışmalarının başarısını sorgulamamıza neden olmaktadır.

Kamu yönetiminin işlevsel boyutunu yansıtan en önemli programlardan olan kamu politikalarının yapım süreci yeniden gözden geçirilmelidir. Süreç 1600'lü yıllardan kalma aktörlerle değil günümüz koşullarına uyum sağlayabilecek, gerçekçi çözümler üretebilecek, sorun alanlarını iyi tespit edebilecek aktörlerle tamamlanmalıdır.

EK Tablo: 1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Kitabı Müstebat 1620,	2	2	2	2	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Koçi Bey Risalesi 1631,	2	2	2	2	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Katip Çelebi Risalesi 1652,	2	2	2	2	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi 1742,	2	2	2	2	0	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Prens Sabahattin: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet	0	0	0	0	2	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dorr Raporu, 1933	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Thornburg Raporu, 1949	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
Neumark Raporu, 1949	0	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
Barker Raporu, 1951	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
Martin-Cush Raporu, 1951	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
Gruber Raporu, 1952	1	1	1	1	0	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
Hanson Raporu, 1954	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0
Baade Raporu, 1959	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Chaillaux-Dantel Raporu, 1959.	1	1	1	1	0	1	2	2	2	2	2	0	0	2	0	1	1	1	1	1	1
İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1961	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	1	1
Mook Raporu, 1962	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	2	1	1
Fisher Raporu, 1962	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	2	1	1
Podol Raporu, 1963	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	2	1	1
MEHTAP, 1963	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	2	1	1
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	2	2
KAYA, 1991	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2

Ek Şekil:1


Barker Raporu, 1951
Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi 1742,
Dorr Raporu, 1933
Neumark Raporu, 1949
Challaux-Dantel Raporu, 1959
Martin-Cush Raporu, 1951
Gruber Raporu, 1952
Thornburg Raporu, 1949
Koçi Bey Risalesi 1631,
KAYA, 1991
Kitabi Mustebat 1620,
Katip Çelebi Risalesi 1652,
Mook Raporu, 1962
Fisher Raporu, 1962
Podol Raporu, 1963
İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1961
MEHTAP, 1963
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972
Hanson Raporu, 1954
Baade Raporu, 1959

Ek Tablo:2

		inFarness	outFarness	inCloseness	outCloseness
20	İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972	22.000	41.000	90.909	48.780
17	Fisher Raporu, 1962	24.000	42.000	83.333	47.619
21	KAYA, 1991	24.000	42.000	83.333	47.619
9	Barker Raporu, 1951	24.000	42.000	83.333	47.619
18	Podol Raporu, 1963	24.000	42.000	83.333	47.619
6	Dorr Raporu, 1933	24.000	42.000	83.333	47.619
19	MEHTAP, 1963	24.000	42.000	83.333	47.619
10	Martin-Cush Raporu, 1951	24.000	42.000	83.333	47.619
16	Mook Raporu, 1962	24.000	42.000	83.333	47.619
8	Neumark Raporu, 1949	25.000	43.000	80.000	46.512
14	Chaillaux-Dantel Raporu, 1959.	25.000	43.000	80.000	46.512
11	Gruber Raporu, 1952	25.000	43.000	80.000	46.512
2	Koçi Bey Risalesi 1631,	26.000	44.000	76.923	45.455
3	Katip Çelebi Risalesi 1652,	26.000	44.000	76.923	45.455
4	Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi 1742,	26.000	44.000	76.923	45.455
1	Kitabı Müstebat 1620,	27.000	45.000	74.074	44.444
7	Thornburg Raporu, 1949	28.000	46.000	71.429	43.478
15	İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1961	36.000	54.000	55.556	37.037
5	Prens Sabahattin: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet	39.000	56.000	51.282	35.714
12	Hanson Raporu, 1954	39.000	59.000	51.282	33.898
13	Baade Raporu, 1959	420.000	58.000	4.762	34.483

Ek Tablo:3

```
FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES
------------------------------------------------------------------------------

Diagonal valid?                   NO
Model:                            ASYMMETRIC
Input dataset:                    ilişki (E:\ilişki)

                                                1          2          3          4
                                          OutDegree  InDegree   NrmOutDeg  NrmInDeg
                                          ---------- ---------- ---------- ----------
10                  Martin-Cush Raporu, 1951  22.000     22.000     55.000     55.000
 9                   Barker Raporu, 1951      22.000     22.000     55.000     55.000
11                   Gruber Raporu, 1952      21.000     21.000     52.500     52.500
17                   Fisher Raporu, 1962      21.000     21.000     52.500     52.500
 8                  Neumark Raporu, 1949      21.000     21.000     52.500     52.500
16                    Mook Raporu, 1962        21.000     21.000     52.500     52.500
14          Chaillaux-Dantel Raporu, 1959.     21.000     21.000     52.500     52.500
18                    Podol Raporu, 1963       21.000     21.000     52.500     52.500
19                   MEHTAP, 1963              21.000     21.000     52.500     52.500
20          Idari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972      19.000     19.000     47.500     47.500
 2                  Koçi Bey Risalesi 1631,    18.000     18.000     45.000     45.000
21                      KAYA, 1991             18.000     18.000     45.000     45.000
 3                 Katip Çelebi Risalesi 1652, 18.000     18.000     45.000     45.000
 7                  Thornburg Raporu, 1949    18.000     18.000     45.000     45.000
 4          Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi 1742,     18.000     18.000     45.000     45.000
 6                    Dorr Raporu, 1933       18.000     18.000     45.000     45.000
 1                Kitabı Müstebat 1620,       17.000     17.000     42.500     42.500
15   Idari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1961 10.000     10.000     25.000     25.000
 5  Prens Sabahattin ve Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet 5.000      5.000     12.500     12.500
13                  Baade Raporu, 1959        2.000      0.000      5.000      0.000
12                Hanson Raporu, 1954         1.000      3.000      2.500      7.500

DESCRIPTIVE STATISTICS

                1          2          3          4
          OutDegree  InDegree   NrmOutDeg  NrmInDeg
          ---------- ---------- ---------- ----------
1  Mean      16.762     16.762     41.905     41.905
2  Std Dev    6.339      6.354     15.847     15.885
3  Sum      352.000    352.000    880.000    880.000
4  Variance  40.181     40.372    251.134    252.324
5  SSQ     6744.000   6748.000  42150.000  42175.000
6  MCSSQ    843.810    847.810   5273.810   5298.810
7  Euc Norm  82.122     82.146    205.305    205.366
8  Minimum    1.000      0.000      2.500      0.000
9  Maximum   22.000     22.000     55.000     55.000

Network Centralization (Outdegree) = 13.750%
Network Centralization (Indegree) = 13.750%

Note: For valued data, the normalized centrality may be larger than 100.
      Also, the centralization statistic is divided by the maximum value in the input dataset.

Actor-by-centrality matrix saved as dataset FreemanDegree
```

Ek Şekil:2

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Argun; (2011), "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri" iç. Filiz KARTAL (Ed.) **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ankara: TODAİE Yayınları.

AKIN, Cengiz; (2000), "Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz ", **Türk İdare Dergisi,** 427, ss.77-108.

AYKAÇ, Burhan; (1999), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,**1, ss.1-12.

AYKAÇ, Burhan; Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN; (2003), **Türkiye'de Kamu Yönetimi,** Ankara: Yargı Yayınevi.

AYKAÇ, Burhan; Hüseyin YAYMAN ve Mehmet Akif ÖZER; (2003),"Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** 2, ss. 153-179.

BAADE, Fritz; (1959), **F.A.O. Türkiye Raporu**, Ankara: Ziraat Bankası Yayınları.

BABAOĞLU, Cenay ve Mete YILDIZ; (2015), **"**Kamu Politikası Bakış Açısından Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde Hükümdar-Danışman İlişkisi Üzerine", **Yasama Dergisi,** 29, ss.84-108.

Barker Misyonu; (1951), "Türkiye'nin İktisadi kalkınması Hakkında Rapor" iç. **1949-1950 Yılları Arasında Hazırlanan Yabancı Uzman Raporları,** Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

BİÇER, Mustafa ve Hakan YILMAZ; (2009), "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", **Yasama Dergisi,** 13, ss.45-84.

BURT, Ronald S.; (1992), **Structural Holes,** Harward University Press, Cambridge.

CHAILLOUX-DANTEL, Maurice; (1963), "Türkiye'de Devlet Personeli Teşkilatı Hakkında Bir Araştırma", **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları,** Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

COLEMAN, James.S.; (1988), "**Social Capital in the Creation Human Capital**". American Journal of Sociology, 94, 1, pp. 1-9.

ÇOKER, Ziya; (1996), **Yönetim ve Siyaset,** İstanbul: Kazancı Matbaacılık.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa; (1742), **Devlet Adamlarına Öğütler- Osmanlılarda Devlet Düzeni,** Hüseyin Ragıp Uğural (Çeviren), Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

DEMİR, Fatih; (2011), "Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** 30, ss. 108-120.

DEMİR YAŞAMIŞ, Firuz; (2001), "Osmanlı Devlet Yönetiminin Başlangıcı Yılları, **Türk İdare Dergisi,** 432, ss.1-32.

Dorr Raporu; (1933), **Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tenkidi**, Ankara: Köy Öğretmeni Basımevi.

DYE, Thomas R.; (1987), **Understanding Public Policy**, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, Inc.

ERYILMAZ, Bilal; (2011),**Kamu Yönetimi,** Ankara: Okutman Yayıncılık.

FISHER, John; (1963), "Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor", **DPD'ye Verilen Yabancı Uzman Raporları,** Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

FREEMAN, Linton C.; (2004), **The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science,** Vancouver, BC: Empirical Press.

GRUBER, Leim; (1962) "İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor", **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları,** Ankara: DPT Yayını.

GÜRSAKAL, Necmi ; (2009),**Sosyal Ağ Analizi,** Bursa: Dora Yayıncılık.

GÜVEN, Sami; (1998), **1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerine Amerikan Kalkınma Reçeteleri / Hilts Raporu / Thornburg Raporu / Barker Raporu,** Bursa: Ezgi Kitabevi.

HANSON, A.H.; (1954), **Türkiye'deki İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi ve Murakabesi**, Ankara: TODAİE Yayını.

HEPER, Metin; (1985), **The State Tradition in Turkey,** Walkington: Eothen Press.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu; (1972), Ankara: TODAİE Yayını, No: 123.

İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu; (1961), Ankara: TODAİE Yayını.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor; (1965), Ankara: TODAİE Yayını.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor; (1991), Ankara: TODAİE Yayını.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu; (1994), Ankara: DPT Yayını.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı; (2003), Ankara: T.C. Başbakanlık.

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3, Mahalli İdareler Kanun Tasarısı; (2003), Ankara: T.C. Başbakanlık.

KARADAĞ, Metin; (2000), "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", **Amme İdaresi Dergisi**, 1, ss.133-152.

Kâtip Çelebi; (1982), **Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar (Düstûru'l-amel li-ıslâhi'l-hale),** Ali Can (Hazırlayan), Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

Kitab-ı Müstebat; (2011), iç. Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi,** Ankara: Okutman Yayıncılık.

KURT, Yılmaz; (1998), **Koçi Bey Risalesi,** Ankara: Akçağ Yayıncılık.

MARTIN, James W. and Frank CUSH; (1951), "**Administration of Turkish Ministry of Finance",** Haluk Demirkan (Çeviren) ,"Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor", Damga Matbaası.

Mehtap Raporu; (1966), Ankara: TODAİE Yayını.

MOOK, Van; (1962), **"Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", Van Mook'un Raporları,** No: 1, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara.

NEUMARK, Fritz; (1949), **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

ÖZTAŞ, Nail ve Muhittin ACAR; (2004)," Ağbağ Analizine Giriş: Kavramlar ve Yöntemler" iç. Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi II: Konular Kuramlar ve Kavramlar,** Ankara: Nobel Yayınevi, ss. 289-320.

ÖZTAŞ, Nail; (2007)," Sosyal Sermayenin Ağbağ Kuram(lar)ı, Dayanışmacı ve Aracı Sosyal Sermaye", **Amme İdaresi Dergisi,** 3, ss.79-98.

PARSONS,Wayne; (1995), **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis,** Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

PODOL, Richard; (1967), "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyılın Ortasında Türk Kamu Yöneticisi", Cahit Tutum (Çeviren), **Amme İdaresi Bülteni**, 10,ss.10-15..

Prens Sabahaddin; (2002), **Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?,** Ankara: Liberte Yayınları.

SÜRGİT, Kenan; (1972), **Türkiye'de İdari Reform,** Ankara: TODAİE Yayını.

SEZER, Yasin ve Naci KARGIN; (2002),"Kamu Yönetiminde Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu" ,**Türk İdare Dergisi**, 436, ss. 209-225.

TUTUM, Cahit; (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma,** Ankara: Tesav Yayınları.

TUTUM, Cahit; (1995), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye Dergisi,** 4,ss.133-145.

TORTOP, Nuri; (1993), **Yönetim Bilimi,** Ankara: Yargı Yayınevi.

YAYMAN, Hüseyin; (2005),"Türkiye'nin İdari Reform Politiği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

YILMAZ, Osman; (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri,** Ankara: DPT Yayınları.